



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 czerwca 2014 r.

Poz. 2746



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.84.10.2014.JW1

Wrocław, dnia 10 czerwca 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

tytułu we fragmencie „i wydawania decyzji administracyjnych” oraz § 1 we fragmencie „i wydawania decyzji administracyjnych” uchwały nr XLIX/292/2014 Rady Gminy Miłkowice z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Miłkowicach do prowadzenia postępowania i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym.

Uzasadnienie

Rada Gminy Miłkowice, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 90m ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 27 maja 2014 r. uchwałę nr XLIX/292/2014 Rady Gminy Miłkowice z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Miłkowicach do prowadzenia postępowania i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym (dalej także jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 czerwca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie jej § 1 we fragmencie „i wydawania decyzji administracyjnych” z istotnym naruszeniem art. 90m ust. 2 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W § 1 uchwały dokonano następującej regulacji: „Upoważnia się Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Miłkowicach do prowadzenia postępowania i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym”.

Wykładnia tego przepisu wskazuje, że prawodawca miejscowy przyznał Dyrektorowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Miłkowicach kompetencję do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym (z podstawy prawnej uchwały wnioskować należy, że nie dotyczy to wszelkich spraw z zakresu świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, lecz tych, o których mowa w art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty), a jednocześnie wskazał, że w sprawach tych Dyrektor wydawać będzie decyzje administracyjne.

Tymczasem upoważnienie ustawowe do wydania przedmiotowej uchwały – zawarte w art. 90m ust. 2 w związku z ust. 1 – ogranicza zakres jej regulacji do prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, a zatem przepis ten pozwala wyłącznie na przekazanie kierownikowi (tu: dyrektorowi) ośrodka pomocy społecznej kompetencji, która na mocy art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty przyznana jest organowi wykonawczemu gminy.

Wskazywanie w uchwale stanowionej na podstawie art. 90m ust. 1 ustawy o systemie oświaty, w jakiej formie mają być załatwiane sprawy, których uchwała ta dotyczy jest zatem wykroczeniem poza zakres upoważnienia ustawowego. Kwestie te należą do materii ustawowej i są regulowane ustawami prawa materialnego i procesowego. Należy tu wskazać przede wszystkim art. 90n ust. 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym wydaje się decyzje administracyjne. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego.

W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmienniej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Zamieszczenie w § 1 uchwały kwestionowanego fragmentu podważa regulacje ustawowe. Dekodowanie norm z przepisu uchwały i bez kontekstu w jakim funkcjonują one w ustawie może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę ich znaczenia.

Jako, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mają być stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie należy mieć także na uwadze, że „działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia powinien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę” (wyrok WSA z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, LEX nr 583199).

Wskazane argumenty przekonują, że przedmiotowy fragment § 1 uchwały istotnie narusza prawo, co obliguje Organ Nadzoru do stwierdzenia jego nieważności.

Stwierdzenie nieważności wskazanego fragmentu § 1 uchwały powoduje konieczność jednoczesnego stwierdzenia nieważności tytułu uchwały w takim samym fragmencie. Pozostawienie w tytule uchwały sformułowania „i wydawania decyzji administracyjnych” wprowadzałoby w błąd co do jej zakresu przedmiotowego. Stwierdzenie nieważności tytułu uchwały we wskazanym zakresie prowadzi zatem do właściwego i zgodnego z prawem oznaczenia przedmiotu uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz